

I FABBISOGNI STANDARD DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

**AUDIZIONE IN COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

ROMA, 16 MARZO 2017

D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216

“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Province, Città metropolitane e Comuni”

Per le Province e Città metropolitane le **funzioni fondamentali** oggetto di analisi sono:

- Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro);
- Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- Funzioni di istruzione pubblica;
- Funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- Funzioni nel campo dei trasporti;
- Funzioni nel campo della tutela ambientale;
- Servizio di polizia provinciale.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 Commi 418 e 423

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

- Supporto tecnico per l'individuazione dei **criteri di riparto** tra le Province e le Città metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario della riduzione di spesa corrente.
- Supporto tecnico al fine di determinare i **piani di riassetto** organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Province e delle Città metropolitane.

Legge 7 aprile 2014 n. 56

“Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di comuni” (cd. Legge Delrio)

1. Trasformazione delle Province in Enti di secondo livello e istituzione delle Città metropolitane;
2. Individuazione delle funzioni fondamentali delle nuove Province e delle Città metropolitane;
3. Processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province.



**Legge
56/2014**

**Province Enti di
area vasta**

Province montane

Città metropolitane

In linea con la **L. 56/2014**, le **nuove funzioni fondamentali** delle **Province e delle Città metropolitane** sono:

- **Istruzione pubblica** *“Programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale, gestione dell’edilizia scolastica”*;
- **Strade provinciali** *“Costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente”*;
- **Ambiente** *“Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza”*;
- **Trasporti** *“Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale”*;
- **Funzioni Generali** *“Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali e funzioni aggiuntive di programmazione pianificazione e coordinamento per le Città metropolitane e le Province montane”*;
- **Funzioni non più fondamentali**: mercato del lavoro, polizia provinciale, formazione professionale (da svolgersi con accordo/delega regionale).

Per le **Città metropolitane** e per le **Province montane** le **funzioni fondamentali**, oltre a includere le stesse previste per gli Enti di area vasta, includono ulteriori funzioni elencate rispettivamente al comma 44 e al comma 86 dell'art. 1 della **L. 56/2014**:

Per le Città metropolitane

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Per le Province montane

- a) cura sviluppo strategico del territorio e gestione dei servizi in forma associata;
- b) relazioni istituzionali con enti territoriali anche di altri stati con esse confinanti.

1. Calcolo della spesa storica corrente
2. Definizione del modello
3. Identificazione del *client* di riferimento
4. Identificazione determinanti del fabbisogno standard
5. I prezzi dei fattori produttivi
6. Determinazione del campione di regressione
7. Calcolo del fabbisogno standard
8. Calcolo dei coefficienti di riparto

CALCOLO DELLA SPESA STORICA CORRENTE

**Spesa storica corrente
per la determinazione
dei fabbisogni standard**

=



Spese correnti riferite agli
interventi da 2 a 5 del Certificato
Consuntivo, sostenute
direttamente dall'Ente



Determinate a partire dal Quadro S del Questionario
FP10U



Spese del personale



- Determinate a partire dal campo I03 del Questionario FP10I per gli Enti che hanno compilato il questionario (69 Enti)
- Determinate a partire dal campo T24 per gli Enti che non hanno compilato il questionario FP10I (17 Enti)



Spese di personale
di competenza di anni precedenti



- Determinate a partire dal campo I02 del Questionario FP10I per gli Enti che hanno compilato il questionario (69 Enti)
- Determinate a partire dalla somma dei campi T02, T04, T19, T21 per gli Enti che non hanno compilato il questionario FP10I (17 Enti)



Rimborsi per il personale
comandato o in convenzione
contabilizzato nel quadro 2
del Certificato Consuntivo



Determinate a partire dal Quadro R del Questionario
FP10U

DEFINIZIONE DEL MODELLO (MODELLO TEORICO)

$$Y = (\beta_0 + \beta'_1 P)M + \beta'_2 X$$

**Spesa storica
corrente**

Prezzi dei fattori produttivi
in scostamento percentuale
dalla media nazionale:
descrivono l'impatto del costo
del capitale e del costo del lavoro

Determinanti
dei differenziali di spesa
tra gli Enti (*cost-shift*)

Client di riferimento: variabile di
normalizzazione della spesa che descrive
il principale fattore di domanda della funzione
fondamentale

DEFINIZIONE DEL MODELLO (MODELLO EMPIRICO)

$$\frac{Y_i}{M_i} = \beta_0 + \beta'_1 P_i + \beta'_2 \left(\frac{X_i}{M_i}\right) + \varepsilon_i$$

Fabbisogno base
legato al *client*
di riferimento e
identificato sul livello
medio dei prezzi

Incremento del fabbisogno
base in ragione dello
scostamento percentuale dei
prezzi dei fattori produttivi
rispetto alla propria media

Fabbisogno unitario
determinato
dall'impatto dei *cost-
shift*

**Componente
stocastica**

Dove i = indice dell'Ente

La stima dei coefficienti è avvenuta con due stimatori:

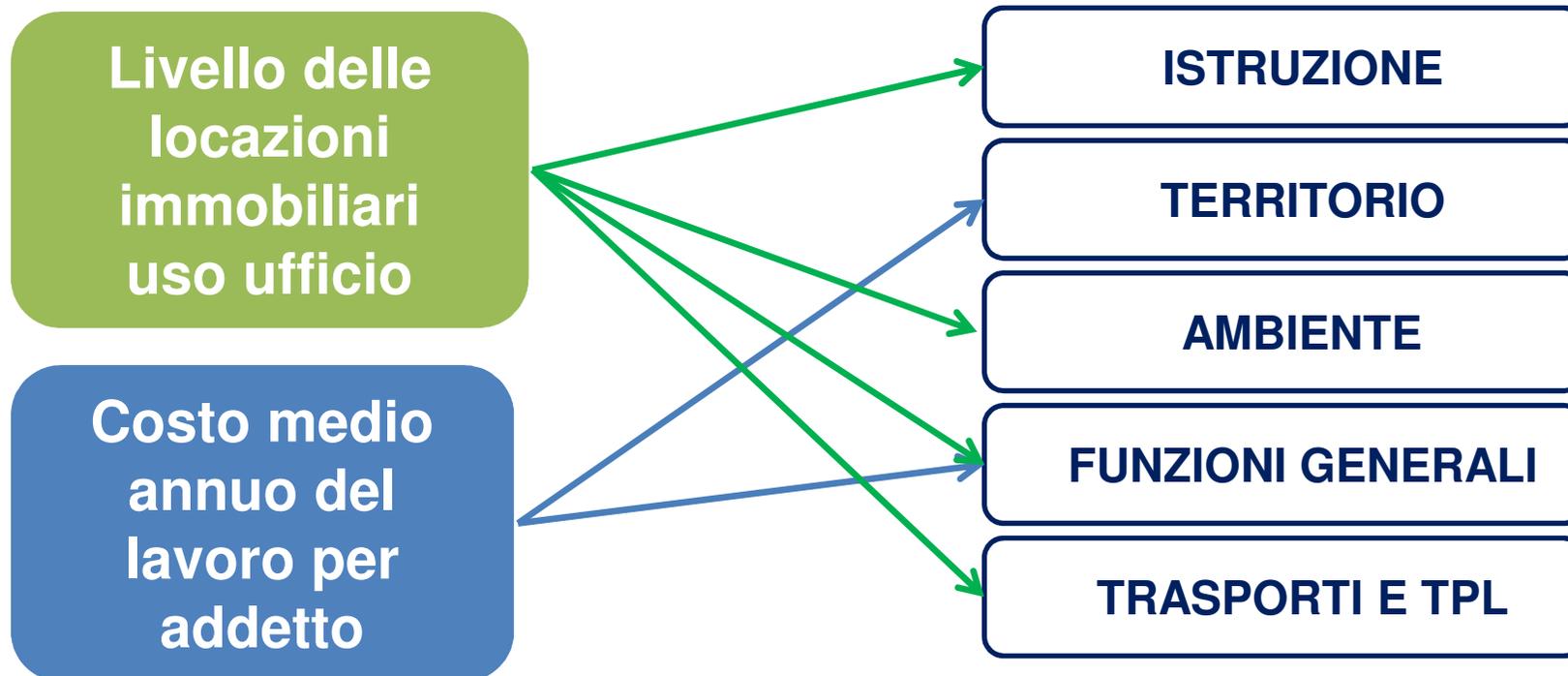
- Metodo dei minimi quadrati (OLS) => costi medi => coefficiente di riparto
- Metodo della regressione quantilica => costi efficienti => spesa benchmark

IDENTIFICAZIONE DEI CLIENT DI RIFERIMENTO

ISTRUZIONE	Numero di scuole secondarie statali di secondo grado
TERRITORIO	Km di strade provinciali oggetto di manutenzione (ipotesi del 10%)
AMBIENTE	Popolazione residente dell'Ente
FUNZIONI GENERALI	Popolazione residente dell'Ente
TRASPORTI E TPL	Numero dei veicoli circolanti

I PREZZI DEI FATTORI PRODUTTIVI

Prezzi dei fattori produttivi utilizzati ai fini della determinazione dei fabbisogni standard per funzione.



DETERMINAZIONE DEL CAMPIONE DI REGRESSIONE

Scarti comuni a tutte le funzioni

- Presenza della spesa relativa alle retribuzioni lorde del personale dipendente in assenza delle corrispondenti unità di personale
- Presenza della spesa relativa a IRAP in assenza di personale dipendente (dirigente e non dirigente) a tempo indeterminato
- Presenza della spesa relativa agli oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori in assenza di personale dipendente (dirigente e non dirigente) a tempo indeterminato
- Scostamento superiore al 10% in eccesso tra la somma delle spese correnti desumibili dagli interventi da 2 a 5 e le spese per il personale rispetto alla somma degli interventi da 1 a 5 e intervento 7 di tutte le funzioni da Certificati Consuntivi 2012.

ENTI INCLUSI NEL CAMPIONE DI REGRESSIONE (Totale Città metropolitane e Province RSO = 86)

Istruzione	67
Territorio	66
Ambiente	64
Funzioni Generali	69
Trasporti e TPL	54
Formazione professionale	66
Mercato del lavoro	61
Polizia provinciale	59

Scarti specifici per funzione

- Valori anomali nel costo medio del lavoro
- Valori anomali da test diagnostici in fase di regressione

IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD

Una volta ottenute le stime dei coefficienti si è proceduto alla stima del fabbisogno standard per ogni Ente (FS_i) sostituendo le variabili del gruppo P con i valori obiettivo P^* corrispondenti alle medie nazionali distinguendo tra Province e Città metropolitane e normalizzando l'impatto di alcune variabili del vettore X con i valori X^* .

$$FS_i = (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}'_1 P^*_i) * M_i + \hat{\beta}'_2 X^*_i$$

Le variabili dei vettori X^* , P^* e M sono state calcolate con riferimento **all'annualità più recente a disposizione** (nella maggior parte dei casi il 2014).

IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STADARD

FUNZIONI	Componente <i>M</i>	Componenti <i>X</i>
ISTRUZIONE (Numero di scuole secondarie)	30.922,41 Euro per scuola + 533,68 * (% di mq in zona climatica EF) + 8.308,80 per le Città metropolitane - 2.015,19 per le Province	Alunni con disabilità delle scuole secondarie statali di secondo grado (6.056,27 per alunno) Superficie in mq degli edifici scolastici (6,04 per mq)
TERRITORIO (Km di strade)	31.384,30 Euro per Km di strade provinciali oggetto di manutenzione + 1.806,14 per le Città metropolitane (ipotesi di manutenzione al 10%)	Km di strade in superfici montane (2.744,08 per km) Numero totale degli occupati (17,87 per occupato)
AMBIENTE (Popolazione residente)	4,71 Euro per abitante + 1,61 per le Città metropolitane - 0,39 per le altre Province	Superficie totale dell'Ente in Km ² (667,56 per km ²) Rischio frane (10,73 per abitante esposto a gravi rischi)
FUNZIONI GENERALI (Popolazione residente)	12,36 per le Città metropolitane 10,04 per le Province montane 7,17 per gli Enti di area vasta	Valore delle immobilizzazioni materiali, terreni e fabbricati (1,81% per le Città metropolitane e le Province montane, 1,29% per le altre Province)
TRASPORTI (Veicoli circolanti)	3,34 Euro per vicolo circolante + 1,61 per le Città metropolitane - 0,39 per le altre Province	

IL CALCOLO DEI COEFFICIENTI DI RIPARTO

$$FS_CR_i = \frac{FS_i}{\sum_i^{n_enti} FS_i}$$

Dove: ***n_enti*** è il numero degli Enti considerati nell'analisi pari a 86

I coefficienti di riparto del fabbisogno standard esprimono il **peso specifico di ogni i-esimo Ente Locale in termini di fabbisogno finanziario**, sintetizzando i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i **differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio**.

I coefficienti di riparto (***FS_CRI***) specifici per le funzioni fondamentali possono essere utilizzati ai fini del calcolo, per ogni Ente, di un coefficiente di riparto complessivo della spesa di riferimento per le funzioni fondamentali.

Tale coefficiente si ottiene ponderando il coefficiente di riparto relativo alla singola funzione per il peso che tale funzione riveste sul totale del fabbisogno relativo alle funzioni fondamentali.

FUNZIONE	Peso del fabbisogno medio della funzione sul totale
Istruzione	26,01%
Territorio	28,24%
Ambiente	17,45%
Funzioni generali (parte fondamentale)	22,51%
Trasporti	5,78%
TOTALE	100 %

FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO, riduzione risorse nel periodo 2012-2017 e spesa corrente di riferimento

Fondo sperimentale di riequilibrio e riduzione di risorse 2012-2014

(euro)

Totale assegnazione fondo sperimentale di riequilibrio 2015 (A)	1.046.917.823
<i>Totale riduzione 1.250 mln Art. 16, c. 7, D.L. n. 95/2012 - Min. Interno 15/10/2015 (B)</i>	<i>-1.089.717.124</i>
<i>Totale riduzione 69 mln Art. 19 D.L. n. 66/2014 - Anno 2016 (C)</i>	<i>-69.000.000</i>
<i>Totale riduzione 463,4 mln Art. 47 D.L. n. 66/2014 - Anno 2016 (D)</i>	<i>-463.412.328</i>
<i>Altre voci di riduzione (regolazioni contabili) (E)</i>	<i>-200.840.911</i>
Risultante tra F.S.R. 2012 e tagli 2012-2014, aggiornata al 2016 [F = A+B+C+D+E]	-776.052.539

Riduzioni previste dalla L. 190/14

Totale Enti delle Regioni a statuto ordinario	-2.700.000.000
<i>di cui per il 2015</i>	<i>-900.000.000</i>
<i>di cui per il 2016</i>	<i>-1.800.000.000</i>
<i>di cui per il 2017</i>	<i>-2.700.000.000</i>

TOTALE SPESE CORRENTI PRIMA DEI TAGLI (Certificati Consuntivi 2011)

7.553.220.067

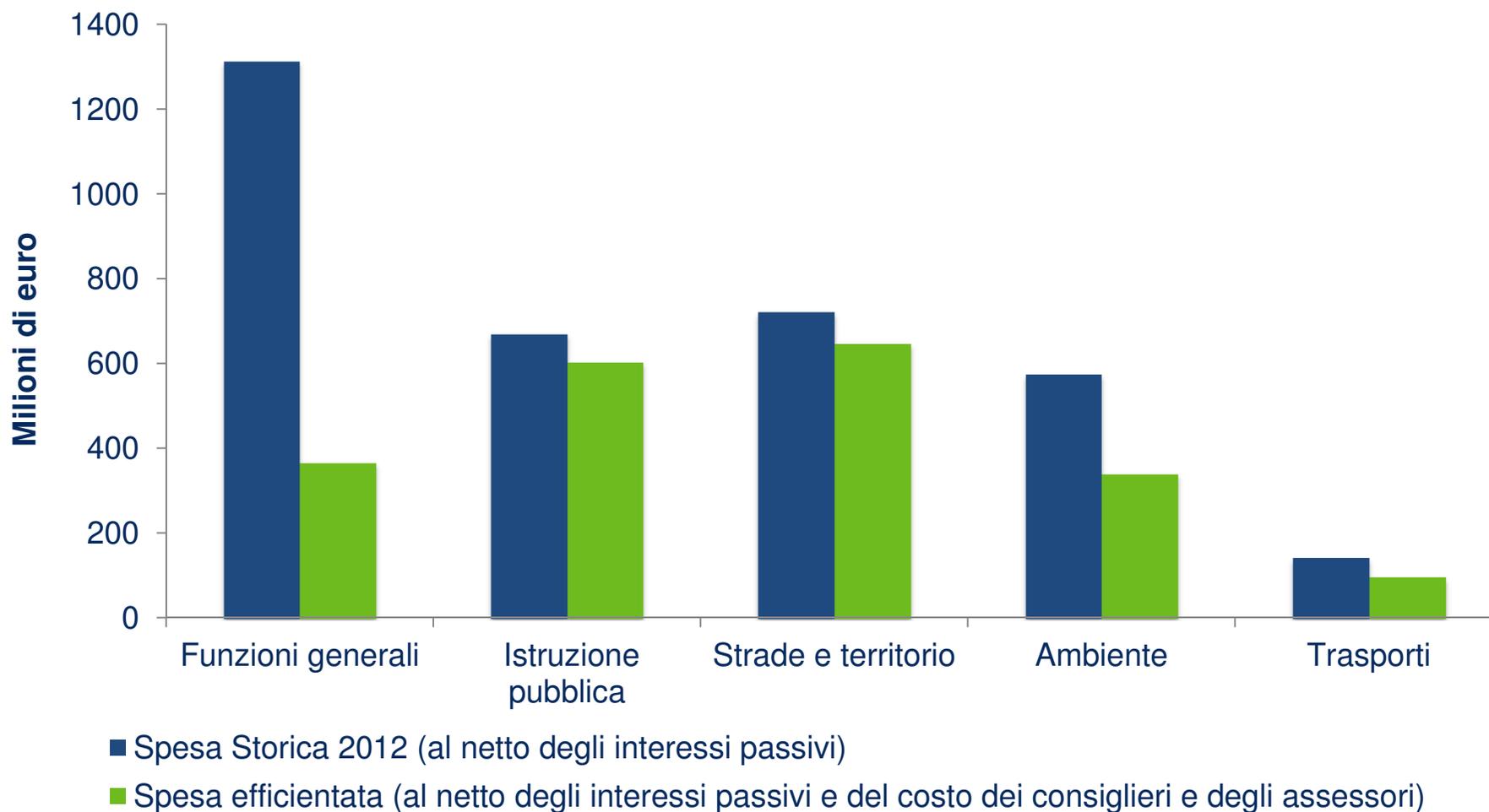
di cui finanziate con trasferimenti regionali (funzioni delegate)

2.151.558.847

IL CALCOLO DELLA SPESA EFFICIENTATA

FUNZIONI	Componente <i>M</i>	Componenti <i>X</i>
ISTRUZIONE (Numero di scuole secondarie)	44.932,64 Euro per scuola + 516,55 * (% di mq in zona climatica EF) + 5.136,76 per le Città metropolitane - 1.245,85 per le Province	Alunni con disabilità delle scuole secondarie statali di secondo grado (5.451,23 per alunno) Superficie in mq degli edifici scolastici (2,84 per mq)
TERRITORIO (Km di strade)	29.498,86 Euro per Km di strade provinciali oggetto di manutenzione + 1.591,97 per le Città metropolitane (ipotesi di manutenzione al 10%)	Km di strade in superfici montane (1.820,11 per km) Numero totale degli occupati (16,77 per occupato)
AMBIENTE (Popolazione residente)	3,22 Euro per abitante + 1,07 per le Città metropolitane - 0,26 per le altre Province	Superficie totale dell'Ente in Km ² (605,21 per km ²) Rischio frane (13,38 per abitante esposto a gravi rischi)
FUNZIONI GENERALI (Popolazione residente)	7,80 per le Città metropolitane 5,08 per le Province montane 3,63 per gli Enti di area vasta	Valore delle immobilizzazioni materiali, terreni e fabbricati (2,18% per le Città metropolitane, 1,56% per le altre Province)
TRASPORTI (Veicoli circolanti)	Euro per vicolo circolante 2,11 + 1,34 per le Città metropolitane - 0,32 per le altre Province	

SPESA STORICA E SPESA STANDARD (EFFICIENTE) DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI



Imposta sull'RC auto

Base imponibile: premi assicurativi.

Aliquota di riferimento: 12,5% (variazioni di 3,5% verso l'alto o il basso)

La maggior parte degli Enti applicano un'aliquota del 16%.

Imposta provinciale di trascrizione

Base imponibile: numero di pratiche automobilistiche.

Aliquota di riferimento: 150,8 euro (maggiorazione sino al 30%)

La maggior parte degli Enti ha deliberato una maggiorazione del 30% dell'aliquota di base.



Tributo per i servizi di protezione, tutela e igiene ambientale

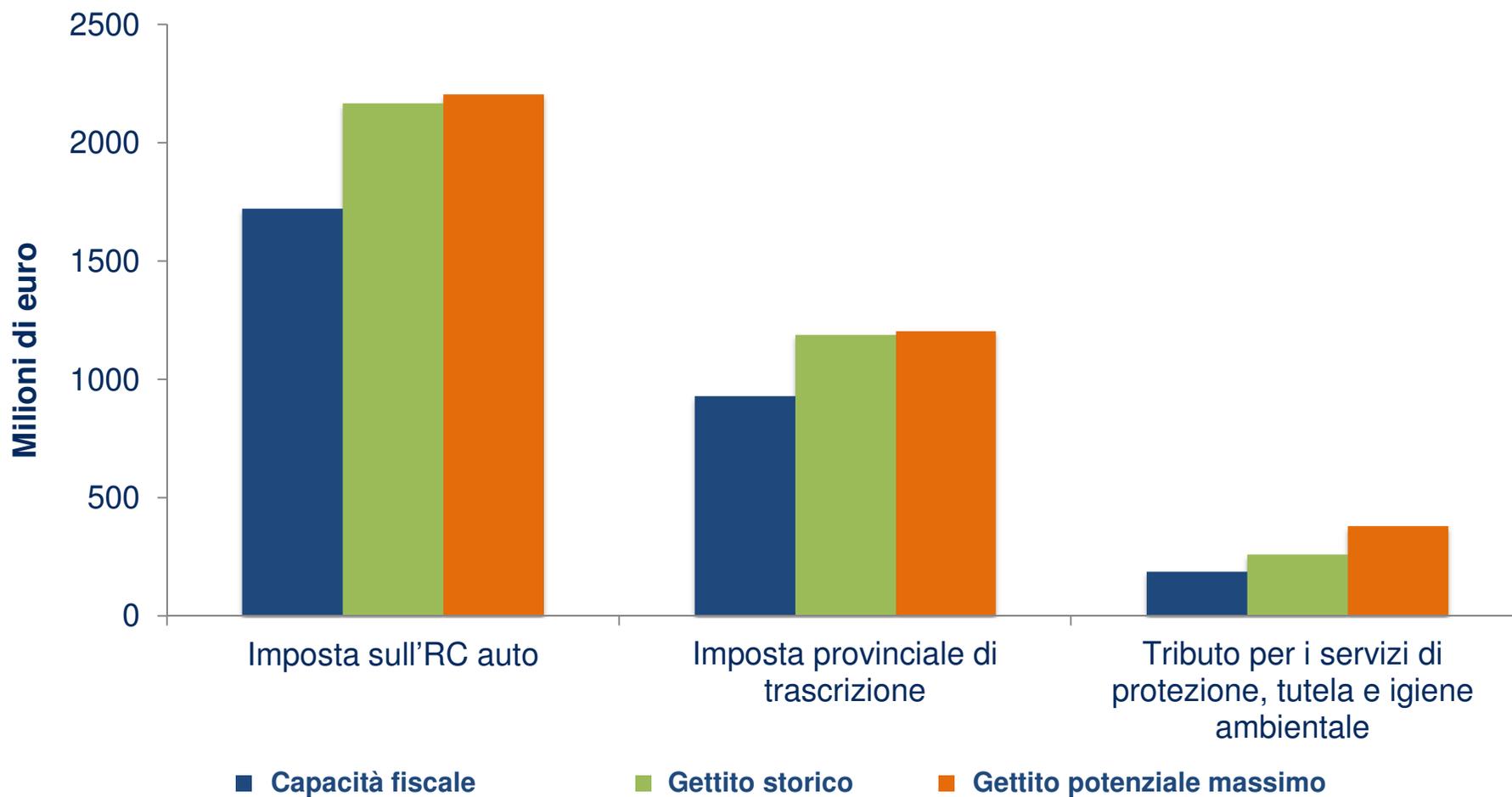
Base imponibile: TARI (ex TARSU/TIA) comunale.

Aliquota di riferimento: 1% (incremento sino al 5%).

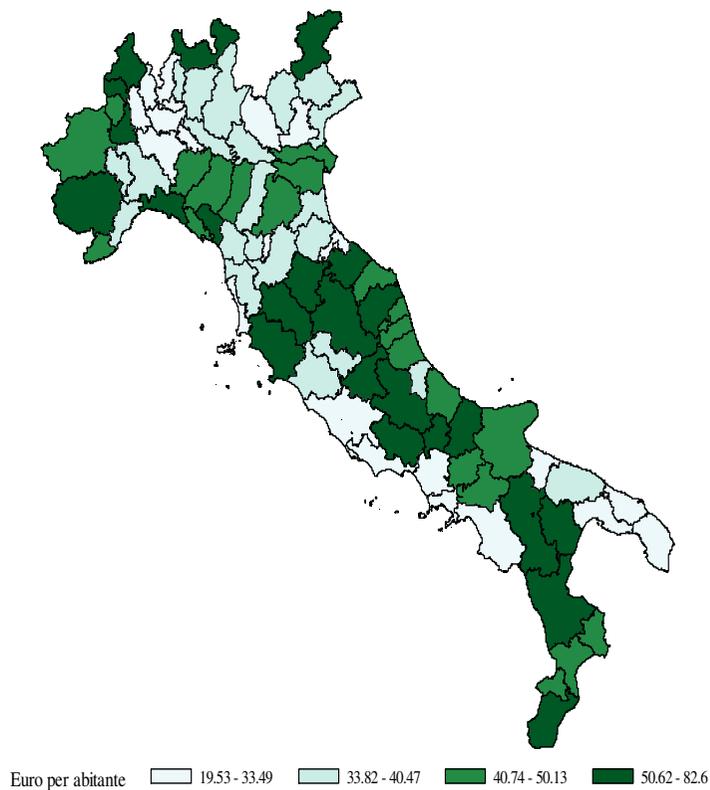
La maggior parte degli Enti applica un'aliquota del 5%.



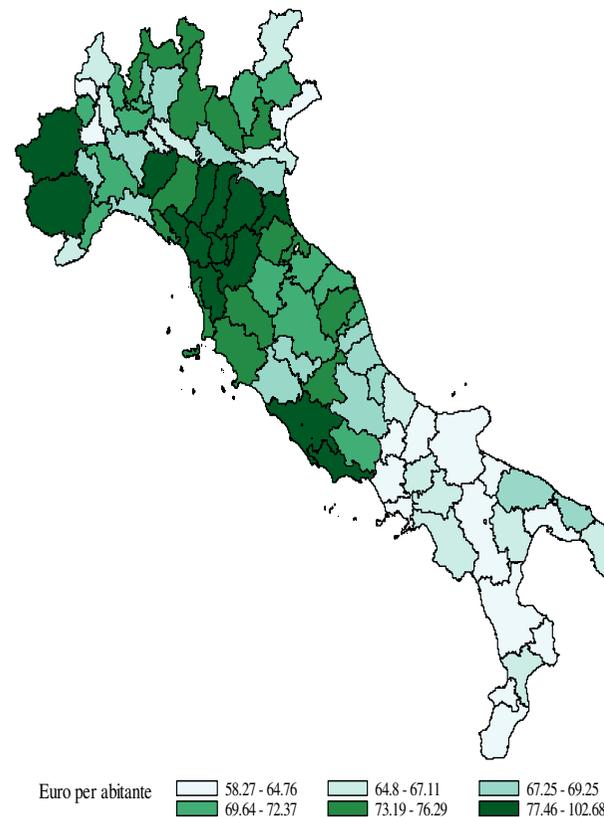
ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE STORICHE E STANDARD



Spesa standard (efficiente) delle funzioni fondamentali per abitante



Gettito potenziale (RC auto, IPT e TEFA) per abitante



LA REVISIONE DELLA SPESA SQUILIBRI MACRO (Province)

Situazione finanziaria di medio periodo delle Province ante riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi
Gettito potenziale a legislazione vigente (stima 2016)	2.457,3	
Saldo fondo sperimentale di riequilibrio dopo la riduzione di Risorse prevista dai DL 95/2012 e 66/2014 (aggiornato al 2016)	-369,3	
Totale spesa efficientata comprensiva di interessi per le funzioni fondamentali (stima 2016)	1.663,6	
Risorse disponibili prima della riduzione L.190/2014 per il 2015		424,4

Situazione finanziaria di medio periodo delle Province post riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2015	424,4	
Riduzione di risorse finale 2015 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L.190/2014	-645,9	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2016		-221,5
Riduzione di risorse finale 2016 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-650	
Contributi per il 2016 L. 208/2015	284,6	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2017		-586,9
Variazione contributi L. 208/2015 per l'anno 2017 rispetto al 2016	-64,6	
Riduzione di risorse finale 2017 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-650	
Contributi per il 2017 L. 232/2016	650	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa post riduzioni previste dalla L.190/2014		-651,5

LA REVISIONE DELLA SPESA SQUILIBRI MACRO (Città metropolitane)

Situazione finanziaria di medio periodo delle Città metropolitane ante riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)			Situazione finanziaria di medio periodo delle Città metropolitane post riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi		Entrate e Uscite	Saldi
Gettito potenziale a legislazione vigente (stima 2016)	1.441,4		Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2015	238,8	
Saldo fondo sperimentale di riequilibrio dopo la riduzione di Risorse prevista dai DL 95/2012 e 66/2014 (aggiornato al 2016)	-406,8		Riduzione di risorse finale 2015 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L.190/2014	-254,1	
Totale spesa efficientata comprensiva di interessi per le funzioni fondamentali (stima 2016)	795,8		Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2016		-15,3
Risorse disponibili prima della riduzione L.190/2014 per il 2015		238,8	Riduzione di risorse finale 2016 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-250	
			Contributi per il 2016 L. 208/2015	250	
			Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2017		-15,3
			Riduzione di risorse finale 2017 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-250	
			Contributi per il 2017 L. 232/2016	250	
			Risorse disponibili da efficientamento della spesa post riduzioni previste dalla L.190/2014		-15,3



Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. - Via Mentore Maggini 48/C - 00143 Roma

 info@pec.sose.it

t. +39 06 508311

f. +39 06 50831301

C.F. e P.IVA 05851091008

www.sose.it